清史研究前沿 · 政治制度与政治史

编者按：政治制度与政治史是清史研究的最基本内容。本期前沿专栏刊发的四篇论文均以清代政治制度和政治关系为主题，考察了从清初到晚清，上至中央内阁及军机处，下至地方官员人事的不同问题，深化了我们对清代政治史的认识。

缺分与出息

——清代官僚社会史的一个侧面

伍　跃

［摘要］ 本文以清代官僚制度中的缺分与出息为核心，探讨二者在官员人事与地方治理中的互动关系。缺分是朝廷基于“冲繁疲难”标准划分的官职等级，侧重于政务繁简与治理难度；出息则指官职带来的各种经济利益。本文通过清代档案、省例和官员日记等史料，揭示缺分与出息在官僚人事问题上的政治意义与经济利益，并分析各省如何通过“酌委缺”和“轮委缺”等制度在人事安排中平衡二者。缺分作为国家制度与出息作为地方性常识共同塑造了清代官僚的行为逻辑与官场生态，反映了制度设计与实际运作之间的张力。

[关键词] 缺分　出息　清代官僚制度　冲繁疲难　地方性知识

［**中图分类号**］ K249　［**文献标识码**］ A　［**文章编号**］ 1002－8587（2026）－02－0001－027

对于清代的道府州县官员来说，缺分代表着他们的官职与地位；雍正朝以后，缺分被细化为最要缺、要缺、中缺和简缺。出息体现着与某一官职或某一公务有关的经济利益，其中既包括属于俸禄、养廉银等在内的经制收入，也包括没有国家法制规范的各类非经制收入。

学界对此问题的关注可以上溯至20世纪初。1905年《清国行政法泛论》在解释“地方缺种类”时说，地方官“道府以下，均因土地状况，事务繁闲，官缺自有差等”，即最要缺、要缺、中缺和简缺，“养廉及其他收入，不无差等，受任命之资格，亦各有差等不一”。[①]20世纪50年

［**收稿日期**］ 2025－11－17
［**作者简介**］ 伍跃（1958—　），男，日本大阪经济法科大学国际学部教授，wuzhaozijun@hotmail.com
［**基金项目**］ 日本学术振兴会（JSPS）奖助研究（23k21976）阶段性成果。

① 織田萬：《清國行政法汎論》，金港堂，1909年，第433–434页。

代又有近藤秀树追溯冲繁疲难制度的起源，阐述了该制度的确立导致外补制度形成的过程，以及其对清朝官僚人事制度的影响，即在以吏部为媒介的铨选体系之外，渐次形成了一个以督抚为媒介的铨选体系，最终为以各直省为单位的人事金字塔的形成准备了条件。[①] 施坚雅在论述城市在传统中国空间结构中所占地位时，利用了被称为“职守标记”的冲繁疲难的四字组合，或许是因为关注的重点有所不同，故除了指出这种标记是说明“地方行政的军事成分”的“无形的密码”，以及可以用于“在维持帝国税收的重要性方面，来指派能力、经验和可靠性各不相同的官员”之外，并无太多创意。[②] 刘铮云在前人研究基础上指出：基于冲繁疲难的“清代的州县分级制度主要着眼于吏部与地方督抚人事权限的划分，而对于其他人事方面的事务，如员额的配置、品级、俸禄等都不曾触及”。[③] 近年，随着“中国历史官员量化数据库—清代”的建设和利用，对清代地方官员缺分问题的研究日趋深入，以本文将要涉及的州县一级官员为例，胡恒从官员空间配置的角度，重新审视了大一统国家治理中的官缺等级及其演变的问题。[④]

值得关注的是，缺分的着眼点是治理上的特征。但对于操作运用这一制度的人，尤其是握有人事权的地方督抚而言，在考虑人选时除顾及缺分以便达到人地相宜外，是否还有其他需要考虑的因素？再者，对于现任或候选候补的官员而言，某一缺分的含义是否仅限于自我衡量是否人地相宜？当然，无可否认的是，所谓的人地相宜并无一套客观中立且可资操作的评价基准，充其量不过是人事制度上的愿景和运作中的借口而已。

众所周知，督抚们在操作人事时需要考虑的因素是多方面的。清代官场上的另一套“密码”，即官缺的出息就是其中之一。瞿同祖较早地注意到这一点。他在《清代地方政府》中除了述及冲繁疲难之外，还根据官箴书介绍了“美缺”与“优缺”的存在；在谈到“摊捐”问题时指出，其标准是按照“州县官的养廉银和当地的税收收入”区分大缺、中缺和小缺，并举出嘉庆初年的浙江省为例。[⑤] 近年，学界继续关注这一问题。张振国利用清末档案中关于官员津贴和公费问题的记载，推测了广西、奉天等地的“肥缺”与“瘠缺”，丰富了学界的认识。[⑥] 正如胡恒指出的那样，张振国的研究主要是对晚清地方督抚奏折的分析，几乎没有涉及实际的运作，故不是对该问题的“直接描述”。相比之下，胡恒利用《锡良档存湖南各州县缺分繁简优瘠情形清折》，直接描述了清末湖南省缺分的肥瘠情况，极大地推进了相关研究的进展。[⑦] 此外，王丽的《地介苦寒：清代山西贫瘠州县问题研究》是讨论苦缺问题的第一部专著，虽在制度叙述上略有瑕疵，但用了将近一半的篇幅讨论了“清代贫瘠州县的生存状态与贫困原因”，指出苦缺制度是一个需要认真梳理和研究的问题。[⑧]

如果可以将作为国家制度的、基于冲繁疲难分类的缺分称作“全国性常识”，或者借用施坚雅的表述称其为“全国性密码”的话，那么官缺之优苦肥瘠所体现的出息则是一种“地方性常识”，或称“地方性密码”。本文旨在说明与冲繁疲难并行的、用于标示缺分出息的另外一套

---

① 近藤秀树：《清代の銓選：外補制の成立》，《東洋史研究》第17卷2号，1958年。

② 施坚雅：《中华帝国晚期的城市》，叶光庭等译，中华书局，2000年，第368–386页。

③ 刘铮云：《“冲、繁、疲、难”：清代道、府、厅、州、县等级初探》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第64本第1分，1993年。

④ 胡恒：《清代县级政区分等制度再探》，《历史地理研究》2021年第2期。

⑤ 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信等译，法律出版社，2011年，第37–51页。

⑥ 张振国：《“肥缺”与“瘠缺”——清末广西官缺肥瘠分布及与繁简等级、选任制度之关系》，《清史论丛》2015年第1辑，社会科学文献出版社，2015年，第142–164页；王月、张振国：《清末奉天官缺肥瘠探析》，《满族研究》2017年第4期。

⑦ 胡恒：《清代县级政区分等制度再探》，《历史地理研究》2021年第2期。

⑧ 王丽：《地介苦寒：清代山西贫瘠州县问题研究》，九州出版社，2019年。

“密码”的概况，将透过《杜凤治日记》的记载观察缺分和出息的实态，还将介绍一二官僚名册，从经济利益的侧面审视清代的官僚社会史。首先将说明当时的人们对官缺的认识，然后透过对若干省事例的分析，观察出息问题与官僚人事的关系。

一、缺分、出息与官缺

在清代的地方官场，除了基于冲繁疲难的缺分之外，还有优缺、美缺、肥缺、苦缺、累缺、瘠缺等常识性的知识。清末出版的《成都通览》中对“官场之现行”有如下记载：“查好缺，谋优差。求调剂，学应酬。”① 这里的“好缺”也称优缺或肥缺，“大率陋规较多之地”，② 亦即出息较多的官职，优差指可以期待较好收入的临时性差委，调剂指由苦累之缺调到肥美之缺，应酬指营求好缺优差的手段。据此而论，苦缺和瘠缺可以理解为陋规较少之缺。

对于身处官场的各类官员来说，利用《缙绅录》的记载可以知道某缺的缺分、养廉银、地丁银和杂税等数字，也可以把握官员人事的大致情形。这些对于现任和候补官员来说都是十分重要的信息。例如，同治五年（1866）七月，北京裕泰银号的谢姓伙计托杜凤治到广东后代其向“四会典史谢公”转信件一函，称该人为其兄，“二年来无信耗”云云。杜翻检《缙绅录》之后发现，“四会典史名已削去，下存浙江会稽人，四年正月补”，遂判断“此公必有事故也”。③ 至于用来送礼，更是官场上常见的戏码。光绪二十八年（1902）九月初八日，到任后不久的云南楚雄府南安州知州崇谦送给该府首县的礼物中就有“《搢绅》一部”。④

官场上重视的“常识”之一是，“做一任官会带来些什么”。⑤ 这里的“什么”大致包括了两个方面，即经济利益和政治利益。前者就是本文将要讨论的出息问题，后者则关系到为官者的升迁黜陟。在清代，这两种利益是相辅相成的，政治利益可以带来并维护既得的经济利益，而政治利益的维持与获得往往又需要源自经济利益的神通。故《成都通览》中对得缺之后的官员有如下记载：“官得一缺，不先问地方之利病，必先探该缺之优劣。”⑥ 陈宏谋曾说，某些官员“一入官衙，惟知打算每年出息若何，至于民生休戚，则始终不曾念及”。⑦

远在九重之上的皇帝对此也有耳闻。顺治帝因“选法壅滞”斥责吏部在办理铨选时“营利行私”，“择地之远近美恶以待人”。⑧ 雍正元年（1723）正月初一日，雍正帝在“上谕十一道”之“谕巡抚”中直斥“以缺之美恶，定酬赂之重轻”的恶习。⑨ 嘉庆帝针对“赴任之初，不问民俗之淳浇，先询缺分之肥瘠”的行为，痛陈“正人心、厚风俗”为“治世之本”。⑩

但斥责归斥责，恶习依然如故。咸丰年间，桂良担任直隶总督时，“贿赂公行，恬不为怪。

---

① 傅崇矩：《成都通览》，缪文远等整理，巴蜀书社，1987年，第116页。

② 汪辉祖：《学治续说》，《官箴书集成》编纂委员会编：《官箴书集成》第5册，黄山书社，1997年，第296–297页。

③ 杜凤治：《杜凤治日记》第1册，邱捷点注，广东人民出版社，2021年，第40页。杜凤治翻检的应该是北京荣晋斋刊同治五年春季版《大清搢绅全书》，该书第4册第32b页“四会典史”条下确实被削去了姓名，仅存“浙江会稽人，监生，四年正月补”字样。但据北京荣录堂刊同治四年夏季版《大清搢绅全书》同条记载，被“削去”者为“陈兆桂”（第4册，第32b页），并非谢姓典史。

④ 崇谦：《宦滇日记》卷2，谢本书主编：《清代云南稿本史料》上册，谢本书等整理，上海辞书出版社，2011年，第419页。关于《缙绅录》的阅读，参见阚红柳：《缙绅录的阅读与清人百态》，《清史研究》2018年第4期。

⑤ 张仲礼：《中国绅士的收入：〈中国绅士〉续篇》，费成康等译，上海社会科学院出版社，2001年，第32页。

⑥ 傅崇矩：《成都通览》，第114页。

⑦ 陈宏谋：《培远堂偶存稿》卷12《整饬官方檄》，《清代诗文集汇编》编纂委员会编：《清代诗文集汇编》第280册，上海古籍出版社，2010年，第290页。

⑧ 《清世祖实录》卷117，顺治十五年五月戊申。

⑨ 《清世宗实录》卷3，雍正元年正月辛巳。

⑩ 《清仁宗实录》卷307，嘉庆二十年六月癸亥。

甚至部选人员，虽极苦缺，亦必馈送二三百金，方敢到任”。但桂良本人的“狎友”“吏部书办”出身的钱万青却被任命为“上等优缺”的正定县知县。[①] 成孚在光绪五年曾短期担任广东布政使，在任中大肆敛财，以致官衙“门庭如市，缺无空委。随缺之肥瘠，定价之高下，彰明较著，不畏人言，不怕羞耻”，结果被有心人“开列一大单”，将其“在任历委之缺详细开列，何人牵引，何人过手，共银若干两，确确凿凿，朗如列眉”。[②] 张之洞也曾奏称，“询诸江西官吏商民，佥谓该省官场有欲得优缺优差，或欲图调优及久任者，多由营求而得”，其中江西南昌等20优缺州县为了久任，“于抚署皆有应酬”，“百方献媚，送礼送戏”。[③] 可见恶习已成痼疾。

事实上，某一官缺的“每年出息如何”“缺之美恶”和“缺分之肥瘠”，在《缙绅录》中不著一字。制度规定，清代州县官员赴任时，任地衙门胥吏会呈上记载“一州县之政事大纲”的“须知”。根据官箴书的说明，“须知”载有各房的经手收入，如户房要开明“地亩若干、应征银粮若干”等等。[④] 我们透过对“须知”的说明，难以窥得“缺之美恶”的真容，即便是当年的州县官员也难从“须知”中得知在完成“应征银粮若干”的过程中可得的出息。[⑤]

幸好杜凤治在日记中还录有得自家人的非正式“须知”，使我们可以从中看出“缺之美恶”的若干情形。同治六年十二月二十八日，即将调署四会县的广宁县知县杜凤治收到坐省家人送来的“四会小须知单”，主要内容如下：

> 每年额征地丁一万二千余两，每两征银一两六钱四分，除解上，余银三钱二分，每年约余四千两以内。额征民米一千余石，每石征银四两六钱，缴上四两二钱。额征屯米五百三十余石，每石征银三两五钱，缴上银三两二钱。税契每年应解二千余两，每产价一两征银八分零，缴上六分零，除解上，得二分一厘。另草塘三四处，共收租银九百余两，官征官解，每年约余银百两之间。[⑥]

我们由此可以大致估算当地出息的计算标准，即地丁银每两得3钱2分，民米每石得4钱，屯米每石得3钱，契税每产价1两得2分1厘，草塘租约可得银100余两。其中仅地丁银一项“每年约余四千两以内”。广东巡抚蒋益澧曾经问过杜凤治，四会与前任地广宁的“出息究竟如何”，杜凤治答道：“四会一年呆出息有三千金，一切办公办私用度都从此出。广宁可计万金，若无意外事，安静平平过，可稍余羡，否则亦可持平。”[⑦]

杜与蒋过从较密，所说应近实情。蒋听后说：“既如是，我此去定见王藩台，我面托他调剂你就是。”王藩台是和杜凤治关系较好的布政使王凯泰。我们从杜的回答中得知，出息的用途是“一切办公办私用度”，故不能将其简单地理解为官员的私人收入。

杜凤治在致友人的信中提到四会每年的出息不足3000两，并叫苦不迭：

> 会邑窘瘠异常，为肇郡首屈一指，著名苦缺，真乃作一日赔一日，一年统计进项不及三千，而公私用项实计七竿，将来卸肩，前亏未了，后亏又积，新方伯会计甚严，某则日坐愁城，一筹莫展，知己如君，何以教之？[⑧]

---

① 张集馨：《道咸宦海见闻录》，杜春和、张秀清点校，中华书局，1981年，第199页。

② 杜凤治：《杜凤治日记》第9册，第5013–5014页。

③ 张之洞：《查明德馨参款折》，赵德馨主编：《张之洞全集》第3册，武汉出版社，2008年，第277–280页。

④ 潘杓灿：《未信编》卷5《机务上·筮仕·看须知》，《官箴书集成》第3册，第136页；黄六鸿：《福惠全书》卷1《筮仕部·谕单式》、卷2《莅任部·看须知》，《官箴书集成》第3册，第225–226、240页。

⑤ 杜凤治：《杜凤治日记》第4册，第1923–1924页。

⑥ 杜凤治：《杜凤治日记》第1册，第431–432页；杜凤治：《宁阳日记》，广东省立中山图书馆、中山大学图书馆编：《清代稿抄本》第10册，广东人民出版社，2008年，第455–456页。

⑦ 杜凤治：《杜凤治日记》第2册，第471页。

⑧ 杜凤治：《杜凤治日记》第2册，第660页。

同治十三年五月二十一日，调署罗定直隶州知州的杜凤治在赴任途中拿到的“须知”中记载：

> 每年收解地丁银八千两零（地丁收一两八钱），色米五千五百余石（减收每石四两），仓谷只七百余石，粮站十处。[①]

其中的“括注”部分应是杜凤治随手所记。如按地丁银每两征银一两八钱计算，仅此一项就可以得到 6400 两的出息。

同年十二月二十六日晚，到任罗定直隶州半年左右、历经两次催征的杜凤治为随从“分股帐”：

> 钱粮厘头共得一千〇数十两，作一百十二股分；又钱粮上尚有小帐，共银二百六十二两零，作二十六股，以其余赏随同下乡之茶房阿茂。茶房自广宁跟随至今将十年矣，人极小心安静，给与股半约十两零银，裁缝、剃头亦各与一股。[②]

“分股帐”即分红，其来源的“钱粮厘头”和“钱粮小帐”是征粮时的“羡余”，共计银 1200 余两。这些只是用于分给随从的部分，至于他本人的所得，以及被他派往“粮站”督征的家人收入虽不见于日记，但根据前述“四会小须知单”可以做一推测：四会“每年额征地丁一万二千余两”，上纳之后，可“余四千两以内”，这就是说，四会县知县的出息大致相当于该县地丁额的三分之一；罗定直隶州“地丁每年照额连正耗杂共银一万四千六百四十四两五钱五分一厘”，[③]按照四会县的比例推算，杜凤治得自地丁银的出息约为银 4000 多两。即便如此，他还是觉得罗定“州如斗大，太瘠苦，一年入不敷出，惟钱粮羡余一项，此外毫无出息”。光绪二年三月初七日，他在致友人的信中“添写数纸”，要其在北京向会试荐师潘祖荫“彻底一言”，求潘致函广东巡抚张兆栋，以便谋得“六大中如顺德者”的美缺。[④]

实际上，杜凤治由号称剧邑的首县南海调署罗定一事本身，就是上司调剂照顾的结果。从制度上说，首县在一省中既要领袖州县众官，还要奉侍督抚两司诸道首府等众多上司，非有相应资历、理财有方且情商极高者绝难胜任。杜凤治自己也不否认这一点。他在日记中笔录了一首官场口号并发了议论：

> “前生不善，今生州县。前生作恶，知县附郭。恶贯满盈，附郭省城。”以予今日地位，思之真不诬也。[⑤]

所谓“恶贯满盈”就是指在官场上的历练已接近炉火纯青的地步。曾任湖北荆州府知府、官至署理两江总督的梁章钜记录过一首“语语传神酷肖”的“首县十字令”，直迫问题核心：

> 一曰红，二曰圆融，三曰路路通，四曰认识古董，五曰不怕大亏空，六曰围棋马钓中中，七曰梨园子弟殷勤奉，八曰衣服齐整、言语从容，九曰主恩宪德满口常称颂，十曰坐上客常满、樽中酒不空。[⑥]

上述这些条件，除“主恩宪德满口常称颂”之外，几乎都需要相当程度的财力，尤其是聚财和用财的本领。能够在上司眼中显“红”，固然需要一定的办事能力，但仅靠这一点是远远不够的。据梁章钜说，“认识古董”是为了应付交代时“以重物交抵”时的估值，但投上司所好送礼

---

① 杜凤治:《杜凤治日记》第 7 册，第 3411 页；杜凤治:《由南海调署罗定州日记》，广东省立中山图书馆、中山大学图书馆编:《清代稿钞本》第 15 册，广东人民出版社，2008 年，第 517 页。

② 杜凤治:《杜凤治日记》第 7 册，第 3791 页。相比之下，崇谦抵任云南南安州知州之后恰逢中秋，因尚未开征，只得“借谷分家人（节）[结]帐”。崇谦:《宦滇日记》卷 2，谢本书主编:《清代云南稿本史料》上册，第 416 页。

③ 《罗定志》卷 3《食货志》，民国二十三年广州大中工业社铅印本，第 3b 页。同治十三年冬季北京荣晋斋刊《大清搢绅全书》的记载是“征银一万三千一百六十两，仓谷二万石”，见该书第 4 册，第 39a 页。

④ 杜凤治:《杜凤治日记》第 7 册，第 3882–3883 页。

⑤ 杜凤治:《杜凤治日记》第 4 册，第 2113 页。

⑥ 梁章钜:《归田琐记》卷 7《首县》，于亦时点校，中华书局，1981 年，第 136–137 页。

时需要有辨识古董的眼力，且这种眼力不是看上两本书便可掌握的，既需要一定的经济能力作后盾，也需要时常把玩揣摩。在“围棋马钓”之时有手段让上司赢得高兴，以便趁机输送利益。至于看似简单的“衣服齐整”，对于那些“典质殆尽”，甚至“家中连茶碗都卖尽”的官员来说不啻登天。[①] 至于“不怕大亏空”，更需要“恶贯满盈”之人。

根据清代制度，如果在征收正项钱粮等时出现了亏空，经征官员甚至其子孙都要负责赔补。[②] 杜凤治在南海县知县任上就十分担心亏空。同治十一年四月二十六日，杜凤治五更起身忙碌，夜晚挑灯处理公文后在日记中写道：

> 灯下又看公事，三日不看矣，至二更方罢，劳劳者抑何苦也！他人及家人、妇人不知予劳且苦，只知南海是极好，为本省第一缺，大家均想润泽，外人则零星剐割，不是硬借，即要干脩。家人则人人体面讲究，如作大梦，意谓从此可以穷奢极欲到老矣。不知予作南海五十日已用去万八千金，零用需十二万金，正款需解十万，此缺尽收粮极旺可得十六万金，尚短三四万金，捐、摊款尚不计在内，奈之何哉！最吃亏者予之劳苦，日无片刻安逸，尚要受累，所图何事？岂不悖哉！业已上台，欲罢不能，可叹可恨！[③]

就任“最优缺”南海县知县大约一年后的当年十一月二十八日，杜凤治对比此前在广宁和四会的光景，不免又有一番感叹：

> 予去年夏旱秋潦，岁大歉，予又不善于征求，仅收十四万二千金。予今正本不愿任此，思求交卸，为去年征不足额（即征十五万，作署中日用尚不敷，为匀牵每月需用六千金，即十五万尚短万二千也），实亏万八千金，不得不恋此栈豆，作翻本之计……予广宁、四会尚无大累，尚思清厘轻身回家，不料上游厚恩，令作最优缺，倘征收短四五万，均是向西号借款，如何了结？子子孙孙亦不得了矣。[④]

恰在此时，上司有意调剂他。广东巡抚张兆栋在同治十二年正月二十八日的“督抚堂期”上向某人问起：“南海出入真不敷乎？”该人回称：“实不敷用，且杜官于地方公事不肯稍有苟且，是以更难。”张听后表示，自己也知道杜凤治办事认真，“不识杜令肯署罗定州否？”[⑤] 在上司的关照下，杜凤治最终被调署罗定直隶州知州。[⑥]

州县官员在关注出息的同时，并不会忘记关系到升迁的缺分。如同治八年四月，署理四会县知县的杜凤治“风闻省中飞言予有调补新宁之说”，他知道新宁属疲难两字中缺，[⑦] 在缺分上稍优于无字简缺的四会，故在日记中称，“新邑两字中缺，本非下下”，但因当地有人“不时蠢动，未易抚绥”，故决意推辞。他以“自（同治）五年十月廿四日抵广宁任，历俸未满三年，于例不符”为由，致书友人，“嘱转托部友留意，到为设法斥驳”，并许诺“日后得调繁缺，再为格外尽情”。[⑧] 此处的“部友”当指具体办理官僚人事手续的吏部书吏。我们由此可见一个知县把握缺分和熟悉人事制度的程度，以及吏部书吏在处理人事手续流程中的神通。

缺分不仅关系着地方官员人事的运作，也关系着吏部的收入。吏部在办理补缺、引见、更名、出继归宗等相关人事手续时，需要收取部费，而部费在计算时会考虑到基于冲繁疲难的缺分。光绪三十一年，吏部鉴于“除例解各项饭银、例支养廉外，并无各省奏销之款可以化私为

---

① 杜凤治：《杜凤治日记》第 4 册，第 1930 页；第 7 册，第 3462 页。
② 关于钱粮亏空问题，参见刘凤云：《钱粮亏空：清朝盛世的隐忧》，中国社会科学出版社，2021 年。
③ 杜凤治：《杜凤治日记》第 4 册，第 1956–1957 页。
④ 杜凤治：《杜凤治日记》第 5 册，第 2719 页。
⑤ 杜凤治：《杜凤治日记》第 6 册，第 2787 页。
⑥ 杜凤治：《杜凤治日记》第 6 册，第 3226、3241、3257–3258 页。
⑦《大清搢绅全书》第 4 册，同治八年冬北京荣禄堂刊本，第 24b 页。
⑧ 杜凤治：《杜凤治日记》第 2 册，第 957 页。

官”，遂奏定了《吏部引见公费章程》。其中规定，补缺公费银在督抚具奏时“随案咨送”，[①] 其标准如表 1 所示。

表 1　吏部补缺公费银征收标准　　单位：两

	四字缺	三字缺	两字缺	一字缺	无字缺
道员	500	400	350	350	
知府	500	400	350	350	
直隶州知州	400	400	300	300	
知州	400	400	300	300	
同知	150	150	150	150	
通判	150	150	150	150	
知县	400 *	350	300	150	100

* 原注：知县四字要缺及省会首邑无论何项缺分四百两。
资料来源：《吏部引见公费章程》，第 3a–4a 页。

由此可见，处理地方官员的补缺手续时须按缺分向吏部缴纳“办公经费”。关于这一公费的负担问题，即各省是否向补缺官员收取该项费用，目前尚不得而知。

二、官缺之优苦肥瘠

对于各省官员而言，省内官缺之优苦肥瘠是一种应该掌握的“地方性的知识”。前面说到杜凤治寻求“六大中如顺德者”之“六大”，指所谓的“广府六大县”，即广州府所属之南海、番禺、顺德、香山、东莞和新会。[②] 应该说明的是，这些知识并非密不示人。至少在清代中期以后，一些省往往以某种形式公布省内州县官缺的等级。

首先看浙江省的事例。浙江省在乾隆年间，每逢摊捐，“有按养廉多寡分别派捐者，有不分多寡一律匀派者”。乾隆四十六年（1781）以后，更将省内 77 州县“分别大中小缺，作为三等酌量摊捐”。嘉庆八年（1803），浙江布政司鉴于“今昔情形不同，缺分苦乐难以执一而论。从前所定大中小缺，按诸现在情形又复互异。本司管见，应以养廉优厚、钱漕数多、地方完善者，定为大缺；其次则数项不能相兼者，作为中缺；僻处山陬海岛、廉薄息微者，作为小缺；实系积疲最苦、毫无出息者，免其摊捐”。浙江省布政司据此先后制定了《捐款分别州县缺分摊派》和《浙省佐杂微员事故回籍请给路费章程》。[③] 这些章程规定的州县摊捐等级见表 2。

---

① 《吏部引见公费章程》，光绪年间刊本，第 1a–3a 页。
② 邱捷：《晚清官场镜像：杜凤治日记研究》，社会科学文献出版社，2021 年，第 119 页。
③ 佚名：《治浙成规》卷 3《捐款分别州县缺分摊派》《浙省佐杂微员事故回籍请给路费章程》，《官箴书集成》第 6 册，第 427–430 页。

表 2　浙江州县摊捐等级

等级（数目）	最要	要	中	简
大缺 (20)	平湖	仁和、钱塘、海宁、嘉兴、秀水、乌程、归安、长兴、德清、鄞县、慈溪、山阴、萧山、诸暨、余姚、	嘉善、桐乡、镇海、会稽	
中缺 (28)		石门、临海、黄岩、兰溪、江山	富阳、余杭、海盐、安吉、武康、奉化、上虞、嵊县、金华、东阳、义乌、永康、西安、龙游、常山、永嘉、平阳	临安、象山、定海、宁海、浦江、淳安
小缺 (16)			武义、遂安、瑞安、乐清	於潜、新城、昌化、孝丰、新昌、太平、天台、汤溪、开化、建德、桐庐、寿昌
免摊 (13)			仙居、龙泉	泰顺、分水、丽水、青田、缙云、松阳、遂昌、庆元、云和、宣平、景宁

资料来源：佚名：《治浙成规》卷 3《捐款分别州县缺分摊派》《浙省佐杂微员事故回籍请给路费章程》，《官箴书集成》第 6 册，第 427–430 页；《大清搢绅全书》第 2 册，嘉庆六年冬北京荣庆堂刊本，第 75b–90b 页。

这一规定在运用中有过调整。如道光二年（1822），会稽和诸暨两县从大缺降为中缺，原属小缺的天台和乐清两县被归入免摊州县。[①] 由此可见，浙江省的这种划分与缺分之间具有一定的关联，即大缺以最要缺和要缺为主，中缺以缺分上的中缺为主，小缺和免摊各缺以简缺为主。

河南省也有类似的作法。该省在乾隆初年更定了《耗羡章程》，以便遵守“民力输将均归地方实用，而经理之员亦免罹于参处”之谕，[②] 并规定了州县公费银的等级（表 3）。

表 3　河南州县公费银等级

等级	对象州县	公费总额（两）	平均额（两）
直隶州	陕州、光州、许州、汝州	1200	300
首县	祥符	240	
大州县	陈留等 43 州县	10 320	240
中县	洧川等 49 县	9800	200
小州县	新安等 12 州县	2160	180

资料来源：朱云锦：《豫乘识小录》卷上《耗羡章程案略》，第 11b 页。

① 佚名：《治浙成规》卷 4《会稽县奉派捐款禀请改为中缺派捐》《诸暨县奉派捐款禀请改为中缺派捐》，《官箴书集成》第 6 册，第 461–462、466–468 页。

② 朱云锦：《豫乘识小录》卷上《耗羡章程案略》，同治十二年文耀斋刊本，第 9a–14a 页。

广东省有名目繁多的摊捐项目，其中之一为“文员正杂各官周恤路费”，用于补贴知府各官“遇有病故无力回籍者”的路费和棺柩运送费。[①] 该项目始于乾隆三十九年，道光二十三年“续经详定”后州县官员的“公捐”额细分为6等（表4）。

表4　广东州县官员摊捐文官周恤路费等级

等级	银额（两）	最要	要	中	简
一	50.03	南海、番禺、高要	顺德、东莞、香山、新会、归善、海阳、潮阳	博罗、揭阳、新兴	饶平、琼山
二	37.523		电白	新安、澄海、阳春	陆丰、龙川
三	25.014		丰顺、阳江、万州	龙门、新宁、增城、曲江、乐昌、英德、长乐、开平、鹤山、茂名、信宜	从化、花县、阳山、乳源、翁源、永安、海丰、河源、和平、惠来、兴宁、四会、高明、恩平、广宁、德庆、封川、开建、化州、吴川、石城、海康、徐闻、澄迈、定安、文昌、乐会、临高、崖州、东安、西宁
四	24			始兴	
五	12.508		钦州	遂溪	合浦、灵山、会同、陵水
六	免捐		普宁、儋州	三水、清远	仁化、长宁、连平、大埔、平远、镇平、昌化、感恩

说明：有下划线各缺为瘠苦之缺。下同。说详后。

资料来源：黄恩彤等：《粤东省例新纂》卷2《户例· 蠲恤· 文员正杂各官周恤路费》，第6b–7b页；《大清搢绅全书》第4册，道光二十八年冬北京荣禄堂刊本，第21b–39a页。

由此可见，除去免捐州县与始兴县外，各州县大致是按照“十二两五钱零八分”的倍数分别缴纳摊捐银两的，其银额倍数的不同，事实上就是大中小州县的区分。在第一等的州县中，要缺与最要缺占67%，第三等州县中占多数的是简缺州县（69%），第五、六等州县中虽然以简缺为主（66%），也存在要缺和中缺州县。

---

① 黄恩彤等：《粤东省例新纂》卷2《户例·蠲恤·文员正杂各官周恤路费》，道光二十六年刊本，第6b–7b页。

在划定摊捐和公费等级的同时，一些省份更明确区分州县的瘠苦各缺。如广西巡抚祁𡎴于道光十三年九月二十六日奏报“粤西各属瘠缺”，说明除临桂为“省垣紧要”、全州属“入境首站”外，其余因“地处极边”或“缺分尤苦”（表 5），计划免除这些州县的“扣廉捐款”，并由“司库”和缺分“较优”州县给予一定的财政支援。[①]

表 5　广西瘠缺州县

	州县	所属府	官缺等级	缺分	铨法	特记事项
1	临桂	桂林府	冲繁难	要	调	附郭
2	全州	桂林府	冲繁难	要	题	界楚
3	兴安	桂林府	冲难	中		接壤楚省
4	阳朔	桂林府	冲	中		
5	永福	桂林府	冲	简		瑶僮杂处
6	马平	柳州府	冲繁难	要	调	孔道
7	雒容	柳州府	冲繁	中		瑶僮杂处
8	来宾	柳州府	冲繁	中		通衢、瑶僮杂处
9	迁江	思恩府	冲繁	中		瑶杂
10	修仁	平乐府	难	简		
11	岑溪	梧州府		简		瑶僮杂居
12	天河	庆远府	难	中		苗疆
13	河池	庆远府	难	中		苗疆
14	新宁	南宁府	难	中		
15	永淳	南宁府		中		
16	崇善	太平府	冲繁难	要	题	苗疆附郭
17	养利	太平府	繁疲难	要		苗疆
18	永康	太平府	难	中		苗疆
19	左州	太平府	冲	中		苗疆
20	宁明	太平府	冲繁难	要	题	

说明：广西全省 82 处流官州县中，有最要缺 5、要缺 15、中缺 40 和简缺 22。“官缺等级”项下空白者为无字缺，下同。“铨法”项下空白者为选缺，下同。

资料来源：《军机处档折件》，广西巡抚祁𡎴，道光十三年九月二十六日，台北故宫博物院藏，档案号：故机 066154；《大清搢绅全书》第 4 册，道光十三年冬北京荣觐堂刊本，第 39b−52b 页。

上述 20 个瘠缺中的要、中、简各缺分别占该省流官要、中、简各缺的 40%、25% 和 14%。

山西省从道光二十五年至同治八年，先后将一批地方官缺定为“苦缺”，其中有知州 3、知县 19，除了要缺和中缺各有一处之外，其余均为简缺（表 6）。[②]

① 《军机处档折件》，广西巡抚祁𡎴，道光十三年九月二十六日，台北故宫博物院藏（下同），档案号：故机 066154。

② 刚毅：《晋政辑要》卷 3《吏制・委署三》，光绪十四年刊本，第 25b−27a 页。

表 6　山西苦缺州县

	州县	所属府州	官缺等级	缺分	铨法	特记事项
1	岢岚	太原府		简		险要
2	应州	大同府	冲	简		临边
3	吉州	平阳府	繁	简		
4	交城	太原府		简		
5	岚县	太原府		简		
6	介休	汾州府	冲繁难	要	题	
7	石楼	汾州府		简		
8	临县	汾州府		简		
9	宁乡	汾州府		简		
10	和顺	辽州		简		
11	山阴	大同府	冲	简		
12	广灵	大同府		简		
13	灵丘	大同府	冲	简		
14	平鲁	朔平府	冲	简		
15	宁武	宁武府	冲	简		附郭
16	偏关	宁武府	冲	简		
17	洪洞	平阳府	冲繁	中		
18	乡宁	平阳府		简		
19	灵石	霍州		简		
20	大宁	隰州		简		
21	蒲县	隰州		简		
22	永和	隰州		简		

资料来源：刚毅：《晋政辑要》卷 3《吏制 · 委署三》，第 26a−b 页；《爵秩全览》第 3 册，同治八年冬北京荣录堂刊本，第 63b−78b 页。

透过上述说明，我们可以知道，一些省在分摊或分配省内公费时区别对待省内的州县，这种区别的基准应该包括对财政状况等的综合考量。虽然据此可以大致推测各州县的优苦肥瘠，但是否用于处理省内人事还需要发掘其他文献。

广东省至迟在道光年间定大埔等 13 州县为“苦缺”，并与调剂人事挂钩，允诺对在这些苦缺任职且“缉捕认真，催科得法，仓库无亏”的“实任、署事人员”调剂到“增城、海丰、新兴、阳山、广宁”（表 7）。[①]

① 黄恩彤等：《粤东省例新纂》卷 1《吏例 · 委署 · 大埔等十三苦缺州县分别调剂》，第 8a 页。

表 7　广东苦缺州县

	州县	所属府州	官缺等级	缺分	铨法	特记事项
1	大埔	潮阳府		简		
2	普宁	潮阳府	繁疲难	要	调	
3	丰顺	潮阳府	疲难	中		
4	镇平	嘉应州		简		
5	平远	嘉应州		简		
6	仁化	韶州府		简		
7	连平	惠州府		简		
8	河源	惠州府	冲难	中		稽查繁
9	长宁	惠州府		简		环山
10	德庆	肇庆府	冲	简		
11	封川	肇庆府	冲	简		孔道
12	开建	肇庆府		简		
13	始兴	南雄州	冲繁	中		差使络绎

说明：广东省 85 州县中，有最要缺 3、要缺 13、中缺 22 和简缺 47。

资料来源：黄恩彤：《粤东省例新纂》卷 1《吏例 · 委署 · 大埔等十三苦缺州县分别调剂》，第 8a 页；《大清搢绅全书》第 4 册，道光二十八年冬北京荣禄堂刊本，第 21b–39a 页。

上述苦缺中的要、中、简各缺分别占该省要、中、简各缺的 8%、14% 和 19%。此外，广东省的“调剂”对象还包括了在海南岛和连山厅地区任职的官员。①

省内高官为处理官员人事的相关事务，需要记录留存各官缺的优苦肥瘠，以便遇事翻检。胡恒介绍的《锡良档存湖南各州县缺分繁简优瘠情形清折》就是一例。② 其他省份也编有类似的簿册，如《新疆官吏录》。这是一部出自新疆布政使司衙门的写本，其中记载的布政使为王树枏，故其反映的内容当在清光绪末年至宣统初年之间。③

该簿册记录了包括新疆布政使在内百余个官缺以及冲繁疲难等信息，并用浮签标明正任或署任官员的年龄、籍贯、出身和到任日期。除去因年代久远已经脱落者外，某些官缺下的浮签多达数层，以致难以完全辨识。府厅州县处标有“上上”至“下下”字样，并分别附有圆圈（○）、三角（△）和墨点（●）的记号。这些字样和记号的笔迹与原书不同，或出自使用者之手。兹将州县的情况转录于表 8。

① 黄恩彤等：《粤东省例新纂》卷 1《吏例・委署・琼州府属州县分别调剂》，第 7a–b 页；《连山厅及所属署事各员调剂》，第 9a 页。

② 胡恒：《清代县级政区分等制度再探》，《历史地理研究》2021 年第 2 期。

③ 1908 年（光绪三十四年）至 1909 年（宣统元年），在日本人大谷光瑞组织的第二次新疆等地考古调查中，橘瑞超等人于 1908 年 10 月 26 日抵达乌鲁木齐。11 月 1 日，一行因“王方伯的好意”入住布政使司衙门，其间“王布政使”向他们“介绍新疆的一些情况，如天山的石油、煤、金矿等”。该簿册极有可能得自此时，后归南满铁道株式会社，现藏大连图书馆。“王方伯”“王布政使”即王树枏。大谷光瑞等：《丝路探险记》，章莹译，新疆人民出版社，1998 年，第 149–150 页。

表 8 《新疆官吏录》所见州县讯息

	州县	官缺等级	缺分	铨法	标记	记号
1	迪化	冲繁难	要	调	中上	●
2	奇台	冲繁难	最要	调	中平	●
3	阜康	冲繁难	要	调	下下	●
4	孚远	冲繁难	要	改设	中平	●
5	昌吉	繁难	要	调	下下	●
6	绥来	冲繁难	要	调	中平	●
7	鄯善	冲繁难	要	改设	中上	△
8	绥定	冲繁疲难	要	调	中平	●
9	宁远	繁难	要	调	中平	●
10	温宿	冲繁难	簡		上中	○
11	拜城	冲疲	中	调	上中	○
12	轮台	冲疲难	要		中平	△
13	新平	疲难	中	调	下下	●
14	若羌	疲难	中		下下	●
15	沙雅	繁疲难	中		中上	△
16	疏附	冲繁疲难	要		上上	○
17	伽师	冲疲难	中		上中	○
18	巴楚	冲繁疲难	最要		中上	△
19	叶城	冲疲难	要		上上	○
20	皮山	冲疲难	中		中平	△
21	于阗	繁难	中		上上	○
22	洛浦	繁难	中		上中	○

资料来源：官缺等级、标记、记号据佚名:《新疆官吏录》，光绪三十四年写本；缺分、铨法等据《大清搢绅全书》第 3 册，光绪三十二年秋北京荣宝斋刊本。

簿册中将各类上缺均标以圆圈，各类中缺和下缺则分别标以三角或墨点。分布于南疆的 3 个“上上”缺中，有 2 个要缺与 1 个二字中缺，且均为选缺。相比之下，首县迪化县属于“中上”。囿于学识所限，包括各种记号在内，目前尚未能对此簿册做进一步的分析，相信当地官员透过基于冲繁疲难的官缺等级、缺分和铨法可以掌握人事制度的规定，利用上述的标记和记号也可以知悉某一官缺的优苦肥瘠。

一些省份更将省内官缺的优苦肥瘠刊刻发行，如四川省的《川省爵秩全函》。该书 1 册，现

藏日本东京大学东洋文化研究所，由大木干一在北京收集。[①] 该书首载序言称：

> 《播绅》一书，京师所刻，备载详矣。然以廿省而胪列成套，虽眉目至清，未免过多，亦似观者茫然。曾见近日之仕于川者，无论实任候补，均欲图封川省职官，并求悉缺分繁简，似于他省漠不关心。爰就现在情形，仿照《播绅》，将川省赋税、仓谷、额学以及各官廉俸，并缺分繁简，刻一部以备省览。其间同一官阶而廉俸各异者，另注各本缺之下；如数目相同者，则详列篇首。庶阅者了如指掌。是亦从政者之必有可观者焉。咸丰七年桂月。[②]

由此可知，该书编辑的目的是让那些在四川任官的“实任候补”官员便于掌握“缺分繁简”和各州县的赋税、仓谷等与出息有关的重要事项。该书跋文也提到，利用此书可知“大小缺美恶”。

该书对上起总督下至典史的各官职均注明出息的上中下等级，但对道府州县各正印官没有依冲繁疲难注明缺分。以下依知州和知县的顺序制表 9 和表 10，同时根据同治五年夏北京荣录堂刊《大清播绅全书》中的记载注明缺分。

表 9 《川省爵秩全函》所见四川 11 知州出息等级

出息等级		要	中	简
上缺（64%）	上上（2）	合州、涪州		
	上中（4）	巴州	简州	崇庆、广安
	上下（1）		汉州	
中缺（18%）	中中（1）			蓬州
	中下（1）		会理	
下缺（18%）	下中（2）		天全、剑州	

从出息等级的整体来看，各类上缺（含“上上缺”、“上中缺”和“上下缺”）的知州占据了绝大多数，其中不仅有缺分上的要缺，也有中缺和简缺。

表 10 《川省爵秩全函》所见四川 112 知县出息等级

出息等级		要	中	简
上缺（22%）	上上（8）	巴县、江津、广元、宜宾、富顺	万县、仁寿	开县
	上中（13）	彭县、雅安、达县	犍为、遂宁、蓬溪、安岳、隆昌	什邡、绵竹、岳池、资阳、内江
	上下（4）	南充	荣县、三台	铜梁
小计	25	9	9	7

① 根据该书跋文记载，出身于汉军正黄旗、曾任銮仪卫笔帖式的徐受麟于同治七年得自成都，同治十一年回京后赠予满洲镶蓝旗出身，历任吏部堂主事、考功司员外郎等职“掌铨事”的和宝（号少辅）。佚名：《川省爵秩全函》，咸丰年间刊本。《大清播绅全书》第 1 册，同治六年冬北京荣禄堂刊本，第 14b 页。《爵秩全览》第 1 册，同治八年冬北京荣录堂刊本，第 16a、89b 页。

② 佚名：《川省爵秩全函》。以下未注明文献来源者均出自此书。

（续表）

出息等级		要	中	简
中缺（46%）	中上（18）		金堂、灌县、新津、乐山、奉节、垫江、梁山、邻水、射洪、合江	新繁、郫县、长寿、永川、大足、定远、东乡、中江
	中中（21）	华阳、渠县	德阳、大邑、阆中	双流、温江、江油、洪雅、威远、荣昌、綦江、南川、璧山、大竹、酆都、南部、营山、乐至、南溪、江安
	中下（12）	成都	新都、平武、巫山、云阳、新宁	安县、峨眉、南江、仪陇、高县、井研
小计	51	3	18	30
下缺（32%）	下上（7）	西昌、太平	盐源	夹江、蒲江、彭水、长宁
	下中（21）		梓潼、罗江、名山、荥经、永宁	彰明、丹棱、彭山、青神、大宁、秀山、黔江、苍溪、通江、西充、盐亭、庆符、筠连、珙县、屏山、纳溪
	下下（8）	清溪	汶川、冕宁、昭化	崇宁、石泉、芦山、兴文
小计	36	3	9	24

在四川省的 112 知县缺中，要缺、中缺和简缺分别为 15、36 和 61，占比各为 13%、32% 和 55%。在出息等级的各类上缺中，要缺、中缺和简缺的分布大致相等，分别为 9、9、7 缺。而在各种中、下缺中，均以缺分上的简缺为最多，分别为 30 和 24，然后依次是中缺和要缺。

将出息等级与《缙绅录》记载的缺分对比之后可以发现，两者之间虽然有一些相同之处，如知县的下上至下下各缺以一字或无字简缺为主，但互有出入者也不少。如首县成都县虽然是冲繁难三字要缺，但在本书中被归入“中下缺”，另一首县、同为冲繁难三字要缺的华阳县则被归入“中中缺”。

清末曾在四川任官的周询著有《蜀海丛谈》，该书有助于理解《川省爵秩全函》标示的出息等级。例如，成都县与华阳县“地皆沃衍”，两县知县每年各有养廉银一千两，契税盈余方面，前者一万余两，后者三万余两。成都县“因地居首要，自总督、将军、学使及现任司道，以迄成都府各衙署之供张，与夫冠盖之迎送，同寅之酬应，用度至为浩繁。与华阳分担，每年需银

八九万两始足开支。政务则除本境职守外，关于通省事宜，且时承各长官命令办理。锦官驿为四路驿站总汇，尤称繁重。故成、华两县之繁杂，实为全省州县之冠。昔有戏咏两首县诗句云：'银钱似水流将去，渴睡如山倒下来'"。姑以成都县知县的经制收入，即俸禄、养廉银、契税盈余的三项合计，所入不过11 000余两，但每年的各类所出至少需要"八九万两"。有鉴于此，该县知县任满之后，"例调署优缺一次，以补亏累"。相比之下，华阳县"治居首要，繁难与成都同，惟驿务只属成都"，故"赔累则较少"。[①] 由此可见，成都县的"中下缺"和华阳县的"中中缺"所表示的是该官职的出息。

又如"上上缺"中的巴县，与前述四川两首县同为冲繁难三字要缺。该县地处"阖省水利枢纽……商业之盛，甲于全川……人民殷庶，词讼亦较他邑为多，冠盖络绎，尤烦供亿。全蜀州县之繁剧，除成都、华阳外，即首推此邑"。巴县每年的税契盈余可达"六七万两"，远超上述两县，故被归入"上上缺"。同在"上上缺"的还有一难字简缺的开县，周询记载说，开县"地宽而多腴，词讼较繁……税契盈余银五六万两"。[②]

汶川县为冲繁两字中缺，周询将其归入"下下缺"。周询称，该县"县境多山，地皆硗确，人民贫苦，汉番各半……知县养廉银七百五十两，税契盈余不过二千两……川省州县中最为清苦"。[③]

府的情况也大致如此。如被列入"上上缺"的夔州府因兼管税关名闻天下，在重庆未设海关以前，"税收最旺，每岁除解足定额及军督等署公费外，盈余即为知府公费。此项盈余，恒在二十万两以外。当时川省除盐茶道外，即以夔州府知府缺为最优"。[④]

应该看到，"苦缺"的"苦"只是就一般情形而言，如果某人在任职期间恰遇没有大差或者上司索要有度，加上本人长袖善舞，就可以做到"著名苦缺暗中肥"，即《官场现形记》所说的"暗缺"。[⑤] 杜凤治就目睹过此类事例。东莞在广东为赔累极多的"最累缺"，同治十一年起调署该县的增城县知县张庆鏕抵任后，"正值办乡之时，征收大有起色，人又勤能，公私俱顺，东莞卸篆即乞得一差回江西，携回囊资约有十余万金，回家大赡宗族，捐修学校，费去不赀，尚多余资，年未知命，家食裕如，故立意不出"。后来，张庆鏕对杜凤治说："我东莞卸事足有实现银五万两，不敢要一意外钱，均系银米羡余。"杜闻后赞叹不已，称"急流勇退，谁则能之？密密可圈，深深佩服"。甚至巡抚也称张是"广东各官最得意者就是他一个"。[⑥]

当时大小官员对官缺的优苦肥瘠有着切实的感受。乾隆二十七年时任广西学政的叶观国曾为某知县赋诗一首：

> 多钱信为累，如渴饮堇汁。无钱亦大难，涸辙畴相湿……人生少如意，此优定彼缺。耐劳作热官，忍饿作闲客。祝君为好语，领邑视怀集。

诗后自注"俗以官岭右者，得北流、怀集为美缺"，预祝该人早得美缺。[⑦] 无独有偶，杜凤治在日记中记载说："怀集为广西上缺，有口号'莫着急，有怀集'。"[⑧] 前引广西巡抚祁塤在道光十三

---

① 周询：《蜀海丛谈》，巴蜀书社，1986年，第73–74页。

② 周询：《蜀海丛谈》，第82–83、87–88页。

③ 周询：《蜀海丛谈》，第81页。

④ 周询：《蜀海丛谈》，第64页。曾任湖北督粮道、候补盐运使的金安清亦说夔州府"陋规优厚"，可达"二十万"。欧阳兆熊、金安清：《水窗春呓》，谢兴尧点校，中华书局，1984年，第59–60页。

⑤ 傅崇矩：《成都通览》，第117页。李宝嘉：《官场现形记》，人民文学出版社，1957年，第703页。

⑥ 邱捷：《晚清官场镜像：杜凤治日记研究》，第355–356、377页。杜凤治：《杜凤治日记》第9册，第4858页；第10册，第5080页。

⑦ 叶观国：《绿筠书屋诗钞》卷11，《清代诗文集汇编》第347册，第162页。

⑧ 杜凤治：《杜凤治日记》第5册，第2280页；第6册，第3128页。

年的上奏中也提到，怀集属于“缺分较优”的州县之一。[①]

乾隆五十八年二月十二日，署理云南省镇沅府恩乐县知县的李荣陛到任，只见“地方宁谧，囹圄空虚”。不久，进士出身的他奉到“藩宪牌文，以云南戊申乡科在迩，饬取履历，以凭详报，点取赴省”，派充闱差。他致禀云南巡抚谭尚忠称，由任地前往省城，“计程二十一站，一往一还四十二站，马脚盘缠兼以省垣应酬为费颇巨，在稍优缺分固不须计较，惟卑县为云南第一苦缺，卑职乃穷员……抵任未久，合无仰恳宪恩，俯念历来苦况，见原格外，优免此差，俾卑职得以稍苏疲累，实为帡幪无穷之赐”。[②]

透过以上说明可以看出，对于不能自绝于人间烟火的州县官员来说，所任官缺的优苦肥瘠是十分切实的问题，与官箴书中那些“为民作主”的大道理相比，出息不仅关系到日常行政，更关系到他们的饥饿冷暖。值得注意的是，官缺的优苦肥瘠固然是一种客观存在，但笔者在目前掌握的文献中尚未发现国家或地方划分优苦肥瘠的具体基准和在此基础上进一步细化的标准。即便在某一省内，苦缺之间在地丁银和杂税等方面也存在着较大的差距。如山西省冲繁中缺的洪洞县有地丁银 57 862 两，为苦缺中地丁银最多者，在省内属于中上水平，不仅远超一些非苦缺州县，甚至直逼该省首县、冲繁难要缺阳曲县的 60 908 两。相比之下，冲字简缺的偏关县仅有地丁银 2307 两，属于苦缺中地丁银最少者。[③] 有些苦缺州县在摊捐时的负担额甚至超过非苦缺州县。如表 4 所示，广东苦缺始兴县被摊派的“文员正杂各官周恤路费”为 24 两，超过同样负担该项摊捐的钦州等 6 个非苦缺州县。由此推测，各省对优苦肥瘠的区分在很大程度上基于综合考量当地财政收入、地理环境和社会环境后形成的一种区域性的“共识”或“常识”。至于官缺的优苦肥瘠在有清一代的发展变化，本文在结论部分会稍有言及，但尚须进一步研究。

三、出息与官员人事

官缺的优苦肥瘠是一种客观现象，其成因是多方面的。某州县所处的地理位置和自然环境，以及体现在税收程度上的社会经济水平都直接关系到出息的厚薄。既然官缺存在着优苦肥瘠，反映在官员群体中，克己奉公者固不乏人，但挑肥拣瘦和假公济私者亦所在多有。本节介绍署理所见官缺的调剂问题。

旨在“权其乏”的署理在清代中期以后约有两类情况。其一，当某官因故出缺时，为了避免地方行政的空转，督抚会委任官员前去署理，直到部选或外补人事确定、新官上任为止；其二，地方督抚视公务需要调用实缺官员，同时另派其他官员前去署理。清代制度规定，道府官员的署任须由督抚奏请皇帝许可，而同知以下官员的署任则可以自行决定。在实际操作中，督抚在委署官员时必须向皇帝报告。[④] 在考虑委署人事时，督抚可资利用的人力资源主要是现任实缺官员和候补官员。

前面介绍过的《川省爵秩全函》包括署理的信息。该书在其收录的官职下分列“实任”和“署理”两栏，其下用红色签条注明实任或委署官员的姓名、字号或出身资格等信息，有些已经丢失。如巴县知县下实任签条处为空白，且无粘痕，可知当时属于空缺，署理的签条书“霍为

① 《军机处档折件》，广西巡抚祁𡎴，道光十三年九月二十六日，台北故宫博物院藏，档案号：故机 066154。

② 李荣陛：《厚冈文集》卷18《禀抚宪谭》，《清代诗文集汇编》第351册，第359页。根据记载，该县为无字简缺，属于“苗疆、威远关键”之处。《爵秩全览》第 4 册，乾隆五十九年刊本，第 67a 页。

③ 刚毅：《晋政辑要》卷 3《吏制 · 委署三》，第 26a–b 页。《大清搢绅全书》第 3 册，同治十年冬北京斌升堂刊本，第 68a、77b 页。

④ 嘉庆《大清会典》卷 6《吏部 · 文选清吏司一》。关于地方官的署理问题，参见胡存璐：《清代州县官署理制度研究》，《史学月刊》2022 年第 8 期以及拙稿《缙绅录与清代地方官员人事制度研究》，《新亚学报》第 39 卷，2022 年。

菜宛史”，而新都县知县实任的签条亦作“霍为菜宛史”，署理的签条作“廷桢土禹”，故可知新都县知县霍为菜被派去署理巴县，另委他人署理新都。①

上述新都县知县调署巴县，从缺分上说，属于冲繁两字中缺知县调署冲繁难三字要缺。在出息等级上，“契税盈余一万余两”的新都县属“中下缺”，“税契盈余六七万两”的巴县则属省内的“上上缺”。② 目前尚不清楚该项调署的详情，但四川至少在道光末年曾经有过“委署章程”。根据署四川布政使张集馨记载，该章程“分别优缺、中缺。如遇优缺，即以酌委人员往署；如遇中缺，则归入轮委班次”。他将“优缺二十余属”指定为“酌委缺”，并解释说：“所语酌委者，系因有劳绩，故以优缺酬之；若委以苦缺，则候补人员谁肯奋勉？至轮委人员，不过在省逐队趋公而已，按班委署，彼亦无词。”③ 由此可见，四川在处理署理人事时，将省内官缺分为“酌委缺”和“挨委缺”，巴县极有可能属于前者，霍为菜即“系因有劳绩”由新都县调署巴县。除四川省外，其他省也有类似的做法。首先请看山西的事例。

山西省在道光二十三年，以“各项紧要缺应临时酌委”为由，首先将省内的要缺知州 1 缺和要缺知县 15 缺定为“酌委缺”。以后至同治九年，又陆续以“豫陕两省贼氛不靖”等理由，将 5 个知州缺和 17 个知县缺定为“酌委缺”（表 11）。④

表 11　山西酌委各缺

	要	中	简
知州	朔州		吉州、永宁、岢岚、浑源、应州
知县	阳曲、榆次、徐沟、汾阳、平遥、介休、凤台、大同、临汾、曲沃、太平、永济、临晋、安邑、闻喜		兴县、潞城、壶关、黎城、石楼、临县、宁乡、陵川、河曲、乡宁、荣河、平陆、芮城、垣曲、河津、大宁、永和

资料来源：刚毅：《晋政辑要》卷 3《吏制・委署一》，第 1a–4b 页；《大清搢绅全书》第 3 册，同治十年冬北京斌升堂刊本，第 63b–78b 页。

对照同治十年冬北京斌升堂刊《大清搢绅全书》的记载可知，在山西省的 91 个州县缺中，中缺知县没有一处被归入“酌委缺”，17 个要缺州县的几乎全部和 62 个简缺州县的 35% 被归入“酌委缺”。在这些“酌委缺”中有 10 处为“苦缺”。

安徽省在同治元年以后，陆续将省内的 4 个知州缺（无为州、寿州、宿州、亳州）和 51 个知县缺中的 13 处各类要缺（怀宁、桐城、宣城、合肥、凤阳、灵璧、凤台、阜阳、霍邱、蒙城、太和、涡阳、盱眙）划归“酌委缺”，将中简各缺划归“挨委缺”。光绪三十四年，因应社会情况的变化，又酌情将冲繁两字中缺的芜湖划归“酌委缺”。⑤

最后介绍广东省的事例。道光年间，广东省鉴于官缺“或优瘠不同，或繁要难治，均应量才器使，酌量委用”，将省内同知、通判以下官缺分为“酌委缺”和“挨委缺”。前者供地方督抚“酌量委用”，后者属依序轮流委用。⑥ 在这种方针之下，广东省 85 个州县缺中的 43 个（占

① 佚名：《川省爵秩全函》，第 9a、13b、22b 页。
② 周询：《蜀海丛谈》，第 76、82–83 页。
③ 张集馨：《道咸宦海见闻录》，第 104 页。
④ 佚名：《候补试用正佐人员委署章程》，清写本，原书无页码；刚毅：《晋政辑要》卷 3《吏制・委署一》，第 1a–4b 页。
⑤ 冯煦：《皖政辑要》卷 10《委署》，朱德祥等整理，黄山书社，2005 年，第 93–98 页。
⑥ 黄恩彤等：《粤东省例新纂》卷 1《吏例・委署・酌委各缺》，第 12a–13b 页。

比 51%）被定为“酌委缺”，这些官缺与缺分的关系如下（表 12）。

表 12　道光年间广东酌委缺各州县

最要	要	中	简
南海、番禺 高要	顺德、东莞、 香山、新会、 归善、海阳、 潮阳、普宁、 电白、钦州、 儋州、万州	新安、清远、 曲江、英德、 博罗、揭阳、 澄海、阳春、 阳江、始兴	陆丰、惠来、 饶平、吴川、 遂溪、琼山、 澄迈、定安、 文昌、会同、 乐会、临高、 昌化、陵水、 崖州、感恩、 平远、镇平

资料来源：黄恩彤等：《粤东省例新纂》卷 1《吏例 · 委署 · 酌委各缺》，第 12a–13b 页；《大清搢绅全书》第 4 册，道光二十八年冬京都荣禄堂刊本，第 21b–39a 页。

对比道光二十八年冬京都荣禄堂刊《大清搢绅全书》的记载可知，广东省的 85 个州县缺中被归入“酌委缺”的是，3 个最要缺的全部，13 个要缺的 90% 以上，22 个中缺的 46% 以及 47 个简缺的 38%。

根据说明，“酌委者，为缺择人”，[①] 即当上述各缺出缺时，督抚依“量才器使”的原则由省内现任与候补人员中挑选人地相宜者前往署理。这里所说的“缺”指具体的某州某县。督抚在处理署理人事时，既要考虑官缺等级所代表的治理上的诸要素，也要顾及出息方面的要素，至于在“为缺择人”名目下“为人择缺”恐怕在所难免。总而言之，影响署理人事的因素是多方面的。

上述“酌委缺”之外的其余各缺均归入“挨委缺”。关于道光末年州县缺的挨委顺序，《粤东省例新纂》记载：“知州知县为一班，用一超委，二挨委，一烟瘴俸满，计四缺为一轮。”[②] 这里的“超委”是为“奖励有功”人员的。[③] 如在海南岛的琼州府属儋州、崖州、万州、陵水、昌化、感恩、临高、乐会、会同九县“在任一年者，候补人员给超委一次”，用以调剂。其“在任一年”的“候补人员”指尚未得到实缺的署理官员。“烟瘴俸满”指在崖州、感恩、昌化、陵水等“水土最为恶毒”州县任满三年（或两年）的实任官员。[④]

同治元年三月十五日，前顺天府尹蒋琦龄奏上了著名的《中兴十二策疏》，其中提到正途“即用人员，不但终身无补缺之望，几于终身无委署之期”。[⑤] 吏部议论后决定，“嗣后各省州县缺出，先委正途一人，次委劳绩一人，再将各项委用试用人员轮委一人”；同年六月初五日，同治帝裁可了这一疏通正途案。因应着国家制度的调整，广东省对酌委各缺也进行了相应的调整。具体做法是：

> 请将外调要缺仍照补缺定例，不拘班次，酌量委署。其选缺内之惠来、阳春、鹤山、恩平、西宁、信宜、化州、灵山、琼山等州县改为酌委。其余部选简缺，遵照部议，将正途、劳绩及

---

① 佚名：《地方官员委署章程》，程存浩：《朱启连稿本初探》，文物出版社，2014 年，第 1034 页。
② 黄恩彤等：《粤东省例新纂》卷 1《吏例 · 委署 · 各官委署》，第 3a–b 页。
③ 佚名：《地方官员委署章程》，程存浩：《朱启连稿本初探》，第 1034 页。
④ 黄恩彤：《粤东省例新纂》卷 1《吏例 · 委署 · 琼州府属州县分别调剂》，第 7a–b 页；嘉庆《大清会典事例》卷 51《吏部 · 汉员遴选 · 广东烟瘴边缺》；戴龙辉：《清代烟瘴缺的制度发展与时空演进》，《历史地理研究》2022 年第 1 期。
⑤ 蒋琦龄：《空青水碧斋诗文集》卷 2《奏折 · 进中兴十二策疏》，蒋世玢等点校，广西人民出版社，2001 年，第 35 页。

委用试用，分列三班轮委。①

通过这一调整，广东省的酌委缺发生了变化，见表 13。

表 13　同治年间广东酌委缺各州县

最要	要	中	简
南海、番禺、高要	顺德、东莞、香山、新会、归善、海阳、潮阳、普宁、阳江、电白、钦州、儋州、万州	阳春、鹤山、信宜	惠来、恩平、西宁、化州、灵山、琼山

资料来源：《军机处档折件》，署两广总督晏端书等，同治二年，台北故宫博物院藏，档案号：故机 092477；《大清搢绅全书》第 4 册，道光二十八年冬北京荣禄堂刊本，第 21b–39a 页。

我们以《粤东省例新纂》编定的道光末年为例再做观察，可知最要缺和要缺的全部、中缺的约 14% 和简缺的约 13% 分别归入"酌委缺"。两相比较后可知，调整后的"酌委缺"的占缺数从 43（占比 51%）减为 25（占比 29%），确实增加了可供"挨委"的官缺数。

国家制度和地方制度虽然为"疏通正途"做出了相应的调整，但具体操办委署人事的督抚依然保有灵活操作的空间。地方人事操作的原则之一是"为地择人"或"人地相宜"，朝野对此都十分重视。康熙帝对顺天府尹人事就明确地说过："不能办事，虽正亦无用。"② 两广总督瑞麟亦明言：某知县"人虽不正，尚能办事"。③ 在这种统治哲学之下，督抚几乎可以随心所欲地将"挨委缺"灵活地切换为"酌委缺"。如同治二年夏季，广东省"出有博罗、茂名、遂溪、东安、澄迈各缺"，这些缺属于"挨委简缺，例应按班列委"，但广东省当局给出理由，"因各该县地方办理军务，关系紧要，所有轮委各员，人地未宜"，故将这些本应"挨委"的各缺，转用"酌委缺"的方法派人署理。类似操作还有很多。④

在循序"挨委"的官员中，有人出于某种考虑要求调换其他官缺。可见杜凤治的儿女亲家吴廷杰（字荆南）的事例。杜凤治对他这位儿女亲家有如下评价：

> 荆南亲家甚有才能，虽属捐班，而笔墨颇有工夫，且工绘，辛勤起家，俭朴积累，成一窠臼。有才能而谦和不露，声名卓卓，人亦正派。⑤

同治十二年八月十八日，"挨委"的吴廷杰得知将依序署理遂溪县知县，即于当天下午对时任广东首县南海县知县的亲家杜凤治说："此缺如何去得？所入不敷所出，向来有名全靠桌面，我已五十余，何肯尚吃儿孙饭？乞为我力求本府、方伯免署斯缺，宁在谳局当差。"杜凤治表示："此中堂（两广总督瑞麟）意，何人敢碰？……兹中堂特简，力辞恐反弄出不好看来……试问此言托何人说，本府敢碰乎？方伯敢碰乎？"⑥ 即便如此，吴迟迟不向总督"谢委"，以示不愿赴任。大约在此前后，遂溪县发生了民众殴辱知县白朴的事情。据说起因是白朴"押死一贡生"，

① 《军机处档折件》，署两广总督晏端书等，同治二年，档案号：故机 092477。

② 中国第一历史档案馆整理：《康熙起居注》，康熙五十六年二月二十六日，中华书局，1984 年，第 2360 页。

③ 杜凤治：《杜凤治日记》第 5 册，第 2450 页。

④ 《军机处档折件》，署两广总督晏端书等，同治二年，档案号：故机 092477；《军机处档折件》，两广总督瑞麟，同治十年，档案号：故机 107141、111263；《军机处档折件》，两广总督张之洞等，光绪十三年九月，档案号：故枢 004096。

⑤ 杜凤治：《杜凤治日记》第 10 册，第 5411 页。

⑥ 杜凤治：《杜凤治日记》第 6 册，第 3061–3062 页。

于是当白“偶然到乡”之时，“为贡生乡人所辱，不但辱殴，且将其须捋尽，不但拔须，且令妇女褫裤溺入其口”。闻此情形，吴“辞缺之心更切”，并托与瑞麟关系密切的潮州镇总兵郑绍忠（字心泉）代为说情。① 杜凤治向布政使俊达禀报吴“不去之意已决”，“宁在省赋闲，即不然参亦听之”。俊达显得十分无奈：

> 现当遂溪有事，伊系挨委，迟至月余仍然不去，无此政体，如何服众？再委一人亦必不肯去，我如何治之？彼言吴可不去我独应去乎？我所以驾驭人者，可动白简耳。为此叫我如何参他？还劝他去，只要他现在之事办妥，必然调他出来与一佳缺。两司有此言，又有本府、两县作中人，伊尚不信乎？定要上司写券与之乎？伊自以为郑心泉求了中堂稳可不去，乃中堂一言不提。倘两院有话向我说吴某不必去另委人罢，我必立时悬牌另委，兹不能也。②

十月十五日，杜凤治得知此事有了转机，即总督有意将遂溪之缺另委他人，并为吴另择一缺。十一月初一日，俊达告诉杜凤治，“吴廷杰已定改委署开平，昨日两院俱应允，此是中堂之意，言恩、开边境多匪，开平刘令办理未恰，恩平庆尚办得好，知吴令曾在军营能办匪，故令往署”。杜凤治深知这些理由均属“饰词”，关键是总兵郑绍忠“之情不可却也”。他对儿女亲家的这番操作有如下议论：

> 荆南此举真为有力，所异者中堂竟肯屈从，然下委两月之久，忽然改委，苦缺竟可不去，好缺竟可自择，无力者真苦死，无见天日时矣，何以服众乎！政令不一，惟此时为然，外间皆知其事，亦敢怒而不敢言耳。③

这种系于人脉的操作并非所向披靡。光绪三年春，吴廷杰又“颇思得归善”。归善为著名累缺，“苦于粮征不起”。但与吴交厚之方耀（字照轩）此时署惠州提督，吴欲“借方兵力得征收有起色，此缺即不至累矣，方照轩亦愿其去”。但此时“最听”方某之言的瑞麟已经死去，结果吴不仅未能如愿，反而被委署连平州苦缺。④

吴的事例具有一定的代表性。透过该事例可以看出，制度的规定只是对循规蹈矩者而言，在上者固然可以凭借权势上下其手，在下之人也有可能利用官场上错综复杂的人事关系在一定条件下撬动上司，从而达到自己的目的。

广东省曾经试图将官缺的优苦肥瘠与人事的调剂结合在一起。同治六年至九年期间担任广东布政使的王凯泰曾经制定了《地方官员委署章程》，其中对州县的最累、最优、次累、次优和瘠缺有如下区分（表 14）。

表 14　广东《地方官员委署章程》州县各缺

	最要	要	中	简
最累 (4)	东莞	海阳、潮阳	揭阳	
最优 (3)			香山、顺德、新会	
次累 (4)		高要、归善、普宁	新安	

① 杜凤治：《杜凤治日记》第 6 册，第 3102 页。
② 杜凤治：《杜凤治日记》第 6 册，第 3106–3107 页。
③ 杜凤治：《杜凤治日记》第 6 册，第 3130 页。
④ 杜凤治：《杜凤治日记》第 9 册，第 4579、4589、4594、4680、4798 页。据杜凤治说：“吴在方、郑营中办事多年，二镇待吴最好，二镇于州县中相合人少，与吴真莫逆交也。”

（续表）

	最要	要	中	简
次优 (8)		电白	乐昌、博罗、阳春 茂名	增城、花县、琼山
瘠缺 (15)			清远、丰顺、河源 始兴	惠来、陆丰、连平 和平、长宁、开建 恩平、四会、封川 镇平、平远

资料来源：王凯泰：《地方官员委署章程》，程存浩编：《朱启连稿本初探》，第 1025–1026 页；《大清搢绅全书》第 4 册，同治九年秋北京荣晋斋刊本，第 21b–39a 页。

这里的最累、次累和瘠缺应该就是出息不多，或者出息虽多，但因地方事务繁剧导致赔累亦多的官缺。具体的调剂方法是：

> 议定东莞、海阳、潮阳、揭阳四县为最累缺，实任人员三年期满，署事人员两年期满，办理无误，分别调署调补最优之香山、顺德、新会三缺；其新安、高要、归善、普宁四县系次累缺，应与清远、惠来、陆丰、丰顺、连平、河源、和平、长宁、开建、恩平、四会、封川、始兴、镇平、平远各瘠缺等十九缺实任三年、署事两年期满，办理无误，分别调补调署次优之增城、花县、乐昌、博罗、阳春、茂名、电白、琼山八缺，以示体恤。至南海、番禺二县，将来遇有调署调补，应先尽曾任东莞、海阳、潮阳、揭阳等缺人员内拣选。如实无才胜任、人地相宜之员，再于通省中简缺内遴选酌调。①

由此可见，调剂操作是将最累缺与最优缺，次累缺、瘠缺与次优缺关联在一起，用最优缺和次优缺作为调署调补最累、次累和瘠缺的“诱饵”或“补偿”，而且规定曾任最累缺者日后有望调署调补首县。

据杜凤治记载，当时广东督抚“胸多私人”，“每出一中缺，制处有人，抚处亦有人，往往争论不决”，故“定此章程不下数十条”以调和。但此章程“不特未曾批准，补翁（王凯泰号）并未上详”。② 即便如此，章程反映的毕竟是省内实况。参见以下事例。

一字简缺（繁）的琼山县孤悬海南，在广东省内属于次优缺，远在粤东的三字要缺（繁疲难）潮阳县为省内闻名的最累缺“三阳”之一（另两处为海阳和揭阳），且两缺均属督抚可以“量才器使”的“酌委缺”。③ 同治十年春，两广总督瑞麟决定调琼山县知县袁祖安署理潮阳县。袁闻讯之后“力求免署潮阳，谓该处民情刁悍，费用浩烦，才力实在不足，恐有误事，反辜负中堂栽培”。瑞麟称，“我正要一才力不足的去，非要能员去作潮阳也”，并以革职相逼，“你不到潮阳去，我要送你回家去矣”。袁听后大闹，声言：“送卑职回去，亦是中堂恩典。”袁自然明晓本件调署是上司的意图，但他或许读过蓝鼎元的《鹿洲公案》，更熟知潮阳县属于省内最累缺，故坚拒赴任。结局却是袁既没有被送回家，也没有去署潮阳，而是去署了广东首县之一、冲繁疲难四字最要缺的番禺县。④ 他此举的背后是因为已经预留后路，即行贿和运动总督侧近。与潮阳县相比，番禺县附郭省城，虽为首县，但主要事务多由第一首县的南海县承办，责任和经费负担相对较轻。

---

① 王凯泰：《地方官员委署章程》，程存浩编：《朱启连稿本初探》，第 1025–1026 页。参见杜凤治：《杜凤治日记》第 2 册，第 975–976 页。

② 杜凤治：《杜凤治日记》第 4 册，第 1830–1831 页。

③ 黄恩彤：《粤东省例新纂》卷 1《吏例・委署・酌委各缺》，第 12a–13b 页。

④ 邱捷：《晚清官场镜像：杜凤治日记研究》，第 113 页；杜凤治：《杜凤治日记》第 4 册，第 1885 页。

对于优缺，求缺者自然趋之若鹜。如连州因“每年可余万金”，被目为广东“第一好缺”。[①]同治十年十二月，知州阿克丹布丁忧，因系美缺，故“争者甚多”，杜凤治记下姓名的争缺者即有 5 人。日后，杜本人也谋调连州。同治十二年正月二十五日，杜凤治“单见抚台”，大吐赔累的苦水，“乘间辞南海之缺”。巡抚说：“目下安得有不累之缺？你不作南海，不能赋闲，必须安置一地，何地可以安置？”并问：“在外缺究竟何缺为最？”杜称，“连州可以做得”，“又乘机言连州多丞（多龄）已一年，可以调动”。但最终因多龄不愿交卸，此事作罢。[②]有些人为求好缺，不惜借助朝廷命官。如张琮被委署广府六大县之一的顺德，曾经觊觎该缺的杜凤治闻知惊骇，“此非但优缺，乃大优缺也，何修得之？人言伊兄去春辛未登进士，分刑部，此次兴宁卸事，自知不妙，必托乃兄在京经营得一大高帽之八行与高峰，方有此举。此言一出，合官厅为之骇然，盖论资格、才力、声气、名望均不足，而骤得大优缺，无怪人言藉藉也”。据称该“大高帽”为军机大臣文祥、宝鋆、沈桂芬和李鸿藻中的某一人。[③]相比之下，苦缺非万不得已，避之唯恐不及，若“无人搂挖，竟有两三年不动者”。[④]

广东省日后还曾再次试图将官缺的优苦肥瘠与人事的调剂结合在一起。光绪二年二月，新任布政使杨庆麟面对“近来委得苦缺往往力求不愿去，俱不去何人去”的难局，欲“定一调剂之法，苦缺到任一年或二年后应调剂何缺，明定章程，不使向隅”，令首县知县杜凤治“将上上、上中、中中、中下、下下各缺细细分别开一单”，以便“按缺调剂持平”。此事最终不了了之，但由此可见广东省内存在着与前述四川省同样的按照出息对官缺进行分等定级的动向。[⑤]

由以上叙述可见，委署州县官员本属督抚的职权范围，为此制定有相关的地方性规章，将一部分官缺指定为“酌委缺”，或用于褒奖那些久任苦缺者，或用于解决苦缺无人愿去的难题。故“酌委缺”中不仅有缺分中的最要缺、要缺、中缺和简缺，也有出息等级中的“苦缺”，这说明督抚在考虑人事问题时，既要顾及该项人选是否人地相宜，还要兼顾优苦之间的调剂。在以“一人政府”为特征的财政大包干的情况下，为了维持任地的秩序，势必要让属员有喘息和措资的机会，否则无论如何枵腹从公也难以为继。杜凤治调署四会后，继任广宁者为饶继惠，据说饶“一贫如洗”，前后借贷银七百两才勉强赴任。广东巡抚曾向杜凤治解释说：“饶令去年在新宁，为曹冲事，予亦在彼办理，兵差赔累不轻，人亦稳稳实实，实不失读书人本色，许他调一优缺。本要予伊四会，为四会缺甚中中，又思你广宁不宜，故如此调停。”[⑥]这里的“许他调一优缺”即给他喘息和措资的机会。

对于苦缺州县，除了适当予以调剂之外，“帮”也是维持日常行政的重要手段之一。如潮州府下繁疲难三字要缺的普宁县属于“非帮不可”的“极苦缺”。该县“民情强悍，讼狱繁多，难治情形，为潮郡之最。该县地方瘠苦，整顿乏资”。广东省为此于道光十六年拟定了总额为银 8000 两的“帮补普宁县捕费”的章程，由省内部分衙门分担，即布政司和南韶连道各捐银 1000 两，广州府和肇庆府各捐银 900 两，广府六大县之南海、番禺、顺德、香山、东莞和新会各捐银 700 两。可见，这种做法实际上就是省内的“协济”。[⑦]

由上所述四川、山西、安徽、广东的事例可以看出，各地在处理委署人事时均有各自的规定，或将几乎全部要缺归入酌委，或兼顾优苦肥瘠各类官缺。相信在上述四省之外的各省，还

---

① 杜凤治：《杜凤治日记》第 6 册，第 3213 页。
② 杜凤治：《杜凤治日记》第 5 册，第 2293–2294；第 6 册，第 2785–2787 页。
③ 杜凤治：《杜凤治日记》第 5 册，第 2721 页。
④ 杜凤治：《杜凤治日记》第 4 册，第 1974 页。
⑤ 杜凤治：《杜凤治日记》第 9 册，第 4575、4687 页。
⑥ 杜凤治：《杜凤治日记》第 2 册，第 470–471、482 页。
⑦ 杜凤治：《杜凤治日记》第 4 册，第 2079 页；黄恩彤等：《粤东省例新纂》卷 5《兵例 · 缉捕 · 帮补普宁县捕费》，第 18a–b 页。

有其他的操作方式。至于各省形成彼此互异的委署制度的具体原因尚需进一步爬梳文献，但就其本质而言，自从外补制度确立之后，督抚的人事权得到强化且不断扩张，而州县官员的委署就是督抚人事权的重要组成部分，故各省委署制度的不同和演变在一定程度上反映着督抚的意向。当然，这些意向也包括对布政使相关提案的认可。如前述张集馨曾经提到，四川省原有委署章程，即“分别优缺、中缺，如遇优缺，即以酌委人员往署，如遇中缺，则归入轮委班次”。此举意在用优缺奖励获得劳绩之人。但陈士枚担任布政使后，改为“凡遇苦缺、中下缺，则令酌委人员往署，优缺则归入轮委”。当时的四川总督琦善“不加详察，批准照行”，结果打击了因劳绩获得酌委资格的官员的士气，导致他们不愿意赴苦缺和中下缺。张集馨署理四川布政使后，决定“仍复旧章”。据他说，琦善亦“深服公允，而悔此前之误行批准也。奉批后，候补人员无不踊跃”。[①]

在清代中后期，官缺的优苦肥瘠以及与此相关的委署人事在相当程度上已经制度化，一些省为此制定了相应的章程。应该说，在实际操作中，有相当一部分委署人事是依循制度规定办理的。以杜凤治的日记而论，其中未特意记载或一笔带过的委署人事不在少数，这些应该属于至少在杜看来是兴趣不大或争议不多的官缺。与此同时，在清代中后期的官场上，除了现任官员之外，还充斥了大量的候补官员。如安徽省在光绪二十五年有各类候补知县 190 人，但全省仅有知县缺 51，其中可供外补者不过 14 缺。[②] 对于各地督抚来说，如何安置这些候补人员，尤其是那些手执“大高帽之八行”者是令人大伤脑筋之事。在这种情况下，现任者期待着调剂到优缺美缺，无缺者则盼望着早日得缺或得一好缺。官场上在处理人事问题时既有遵循正式制度的成分，也有运用非正式制度的成分，且后者往往披着变通运用前者的外衣，久而久之，既有的正式制度被一步步蛀空，前引广东布政使俊达口中的“伊系挨委，迟至月余仍然不去，无此政体，如何服众”就形象地透露出制度具体执行者的无奈。

总而言之，利用官缺的优苦肥瘠调剂省内人事的做法，既是督抚等作为地方最高长官的职责所在，也蕴含着对属员的关照和将官缺待价而沽的谋利行为，进而开启并加剧了官场上的奔竞逢迎。由此可见，制度的运用始终伴随着利益相关各方的不同考量和互动。

四、结语

如上所述，缺分属于载在令典的国家制度，而出息等级则属于“地方性常识”。在以“ 一人政府”为特征的制度之下，大小官员于公于私都十分关注出息问题。这种关注体现在官场生活的方方面面。小说《官场现形记》中对此有如下说明：

> 向来州、县衙门，凡遇过年、过节以及督、抚、藩、臬、道、府六重上司或有喜庆等事，做属员的孝敬都有一定数目，甚么缺应该多少，一任任相沿下来，都不敢增减毫分。此外，还有上司衙门里的幕宾，以及什么监印、文案、文武巡捕，或是年节，或是到任，应得应酬的地方，亦都有一定尺寸。至于门敬、跟敬，更是各种衙门所不能免。[③]

这里的“甚么缺应该多少”就是说属员要按照官缺出息的多寡孝敬上司。小说中提到湖北的瞿耐庵，“据说是个知县班子，当过两年保甲，半年发审，都是苦事情，别的差使却没有当过，心上想调一个好点的”，幸逢太太借和尚打通了与总督九姨太贴身丫头、与总督关系暧昧的宝小姐的关节，被委署兴国州知州。瞿某视财如命，自恃有总督门路，不愿按照前任开出的价格买下“帐房簿子”，结果被人作了手脚。赴任后恰遇知府添了孙少爷，瞿某派人前去送礼。知府门

① 张集馨:《道咸宦海见闻录》，第 104 页。

② 《安徽同官全录》第 4 册，光绪二十五年同升阁活字本，第 10b–20b 页。

③ 李宝嘉:《官场现形记》，人民文学出版社，1957 年，第 645–646、696–697、705 页。

政看到来人奉上礼金64元和仅有“六元四角”的门包后说：“你们贵上的缺，在湖北省里也算得上中字号了。怎么也不查查账，只送这一点点？这个是有老例的。”可见，“甚么缺应该多少”是“有老例”的官场常识。这种情况绝非小说家的凭空杜撰，请看杜凤治初到广东的遭遇。

同治六年九月二十九日清晨，布政使家人送来饬赴广宁的札文，杜凤治“酬以规费十元”，但对方嫌少“不取”，声称应按照广府六大缺中的“香山、顺德、新会等缺开发”，杜虽然心想“有是理乎”，但还是给了来人“廿四元”。经此一役，他知道了肇庆府下各县唯“广宁无累”，因该县“稳当安善，民情亦和易，又历任无甚亏累，又无摊款及一切差使”，故在省内被视为优缺。几天后的十月初八，准备赴任的杜去总督衙门呈交辞行手本，但“因未带门包及一切小费，门口不肯上辞行手本，叫坐省家人来，订定初九全付，始上手本禀辞”。当天，与他遭到同样情况的还有以“缺劣”不愿赴任的海丰县知县屈鸣珍。他由此了解到广东省内的“地方性常识”——“惟佛冈、和平以著名苦缺不索各费”，[①] 其余各州县必须送上规礼。

官缺的优苦肥瘠是一种客观存在的现实，对于大多数官员来说，避苦趋优属于人之常情。但优美之缺往往伴有风险。陆陇其在北京候选时曾致信家人：“倘得一世俗所谓美缺，家中人切不可以为喜望。”[②] 对于他说的“切不可以为喜望”，我们可以从汪辉祖的如下说明找到一些答案：

> 俗所指美缺，大率陋规较多之地。岁例所入，人人预筹分润，善入而善出，惟才者能之。或不善于入，而不能不出，则转自绌矣。虑其绌而入之不谨，祸不旋踵。惧有祸而入之稍慎，又不足以应人之求。故美缺尤不易为。自爱者万不宜误听怂恿，垂涎营调。白香山诗云：妻妾欢娱僮仆饱，始知官职为他人。今之为美缺者，饱僮仆而已，妻妾欢娱其名也，实且贻子孙之累焉。[③]

汪所言并非耸人听闻，杜凤治便饱尝“美缺尤不易为”之苦。他曾对巡抚大吐为总督衙门办差的苦水：“中堂一道衙门无甚大事，每年用去总在万一二千金之外（门包均在内，送礼之玉器在外）。最是内缴单利害，不论门签、跟班、厨房，忽然飞出一单，云中堂置买何物（如牡丹花百余盆、菊花百余盆，或梓树桌椅，或钟表、玻璃器具），妙在不叫你置办，只开单要银，所买之物亦从无看见，只要将银缴进，不能片刻迟延。此等事中堂岂知？又岂敢令中堂知？”[④]

综上所述，在地方官员人事的现场，有两套标准或两套密码在同时发生作用。就缺分而言，在上者在考虑人选时会顾及这一因素，在下者也由此了解某缺在治理上的难易程度。另一方面，出息也是上下之人都会虑及的要素，在上者除了要顾及出息与地方治理所需财力的关系之外，亦用其酬庸敛财；在下者除利用出息应付公私费用之外，还借其渔利钻营。两者相辅相成，共同构成了清代官僚社会史的一个侧面。

最后想强调一点，即应以动态的观点审视缺分与出息的问题。官缺的冲繁疲难和优苦肥瘠的成因固然有地理位置和自然环境的要素，就具体官缺的出息而言，有些地区在有清一代变化不大（如本文言及的四川省汶川县），有些地区如前述浙江省至迟在嘉庆年间已经感到“从前所定大中小缺，按诸现在情形又复互异”，另有些地区则受19世纪中叶之后的“三千余年一大变局”[⑤] 的社会巨变和国家财政日益艰难的影响，即便缺分维持在原有的水平上，但出息已经大不如前。参见四川省夔州府的事例。

---

① 杜凤治：《杜凤治日记》第1册，第84、86、93页。

② 陆陇其：《三鱼堂文集》卷6《与曾叔祖蒿庵翁》，清刊本，第19b–20b页。

③ 汪辉祖：《学治续说》，《官箴书集成》第5册，第296–297页。白居易诗《自感》：“宴游寝食渐无味，杯酒管弦徒绕身。宾客欢娱僮仆饱，始知官职为他人。”白居易著，谢思炜校注：《白居易诗集校注》卷23，中华书局，2006年，第1813页。此诗作于长庆四年（824），白居易时任杭州刺史。

④ 杜凤治：《杜凤治日记》第6册，第2786页。

⑤ 李鸿章：《筹议制造轮船未可裁撤折》，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第5卷，安徽教育出版社，2008年，第106–110页。

夔州府在乾隆年间以后一直是冲繁难三字要缺，因设有知府管理的榷关——夔关，在四川乃至全国堪称出息的上上之缺。夔关开设于康熙六年（1667），乾隆元年起交由知府管理。康熙中期以前每年征解的杂税银约为 1541 两，雍正十一年决定，以当年税收“银七万三千七百四十两四钱九分一厘”作为定额，“尽收尽解”。此后随着社会经济的发展，货物流通的繁盛，税收逐年增加。至嘉庆年间，夔关报解税收的定额为 183 740 两，即“正税银”73 740 两和“钦定盈余银”110 000 两。① 根据记载，夔关每年除解足上述定额和将军总督等衙门的公费之外，“盈余即为知府公费……恒在二十万两以外”，以致“川省除盐茶道外，即以夔州府知府缺为最优”。② 清末，该关税收逐渐减少。同治元年以后，受“宜、汉、沙市添设洋关”的影响，“该关征税每年皆不足额”，但税入“尚在八九万两上下”。光绪十七年重庆开关后，因“洋关旗船侵占”，税入锐减至“五万两零，至二十七年仅征银一万五千两”，③ 既无法向国库解足定额税银，也影响到夔州府知府缺的出息。夔州府的这种情况带有一定的普遍性，洋关的设置及其特权是导致瘠苦之缺在清代后期呈增加之势的要因之一，也是近代中国的国家危机日趋深重的一帧缩影。

References

Dai Longhui. “Qingdai yanzhangque de zhidu fazhan yu shikong yanjin” (Institutional development and spatio-temporal evolution of “the Post in Yanzhang Land” in Qing Dynasty). *Lishi dili yanjiu* (The Chinese Historical Geography) 1 (2022).

Hu Cunlu. “Qingdai zhouxianguan shuli zhidu yanjiu” (Research on the county magistrate’s acting system in the Qing dynasty). *Shixue yuekan* (Journal of Historical Science) 8 (2022).

Hu Heng. “Qingdai xianji zhengqu fendeng zhidu zaitan” (New analysis on the ranking system of counties during the Qing Dynasty). *Lishi dili yanjiu* (The Chinese Historical Geography) 2 (2021).

Kondō Hideki. “Shindai no Sensen: Gaihu-sei no Seiritsu” (The Installation system under the Ch’ing dynasty). *Tôyôshi Kenkyû* (The Journal of Oriental ResearchesTōyōshi Kenkyū) 17. 2(1958).

Liu Fengyun. *Qianliang kuikong: Qingchao shengshi de yinyou* (Hidden fiscal crises beneath Qing prosperity). Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe, 2021.

Ōtani Kōzui. *Silu tanxianji* (A Record of Silk Road Exploration). Urumqi: Xinjiang renmin chubanshe, 1998.

Qi Meiqin: *Qingdai queguan zhidu yanjiu* (A study of the Qing Dynasty’s customs system). Hohhot: Neimenggu daxue chubanshe, 2004.

Qiu jie. *Wanqing guanchang jingxiang: Du Fengzhi riji yanjiu* (Mirror of the late Qing officialdom: A Study of Du Fengzhi’s Diary). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2021.

Wang Li. *Di jie ku han: Qingdai Shanxi pinji zhouxian wenti yanjiu* (The land is cold and harsh: a study of impoverished Prefectures and Counties in Qing Dynasty Shanxi). Beijing:Jiuzhou chubanshe, 2019.

Wang Yue, and Zhang Zhenguo. “Qingmo fengtian guan que feiji tanxi” (An analysis of lucrative and lean official posts in late Qing Fengtian). *Manzu Yanjiu* (Journal of Manchu Studies) 4 (2017).

Wu Yue. “Jinshenlu yu Qingdai difang guanyuan renshi zhidu yanjiu” (Jinshenlu and the personnel system of Qing local officials). *New Asia Journal* 39 (2022).

Zhang Zhongli. *Zhongguo shenshi de shouru: zhongguo shenshi xubian* (The income of the Chinese gentry: a sequel to the Chinese gentry: studies on their role in nineteenth century Chinese society). Shanghai: Shanghai shehui kexueyuan chubanshe, 2001.

---

① 乾隆《夔州府志》卷 3《赋税・夔关课程》，乾隆十二年刊本，第 6a–b 页；乾隆《大清会典》卷 16《户部・关税》；光绪《大清会典》卷 21《户部・四川清吏司》；祁美琴：《清代榷关制度研究》，内蒙古大学出版社，2004 年，第 92–95、445–448 页。

② 周询：《蜀海丛谈》，第 64 页。

③《四川总督锡良奏折》，光绪三十二年十一月初二日，中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》第 74 辑，中华书局，1995 年，第 843–845 页。

Quefen and _Chuxi_: A Perspective on the Social History of Qing Dynasty Bureaucracy

WU Yue（Faculty of International Studies, Osaka University of Economics and Law; wuzhaozijun@hotmail.com）

Abstract: This article focuses on the core elements of *Quefen* (official post gradings) and *Chuxi* (perquisites) in the Qing bureaucratic system, exploring their interactive relationship in official appointments and local governance. *Quefen* refers to the official positions categorized by the imperial court based on the criteria of *Chong-fan-pi-nan* (arduous, complex, exhausting, and difficult) duties, which primarily concerned the complexity of administration and the difficulty of governance. *Chuxi* refer to the economic benefits associated with the official post. Drawing upon historical materials such as Qing archival documents, provincial regulations, and officials' diaries, the article reveals the political significance and economic perquisites of *Quefen* and *Chuxi* in the context of appointments and analyzes how various provinces sought to balance the two considerations through systems like *Zhuowei que* (discretionary appointments) and *Lunwei que* (rotation appointments). The study concludes that *Quefen*, as a state institution, and *Chuxi*, as a local common practice, collectively shaped the behavioral logic and officialdom ecology of Qing bureaucrats, reflecting the tension between institutional design and actual operation.

Keywords: *Quefen*, *Chuxi*, Qing bureaucratic system, *Chong-Fan-Pi-Nan*, local knowledge